

団結権の法理

——ILO問題をめぐって——

浜口金一郎

一 ILO問題の視点

(一) 問題の経過

(二) 団結権保障の国際水準

二 団結権の法理

(一) 憲法と労働基本権

(二) 官公労働者と労働基本権

(三) 団結権の保障

三 追補「公務員制度審議会答申」について

一 ILO問題の視点

昭和四七年十一月、労働者側の受入れによって、ILO提訴を凍結したわが国における官公労働者の争議権と懲戒

処分をめぐる七件については、昭和四八年二月、その凍結が解除され、全通、全農林など、その後の提訴二件とあわせて、わが国官公労働者の労働基本権問題に関連した計九件におよぶ大量提訴が本格的にILOの場に持込まれることとなったのである。

昭和四八年の春闘の焦点が、「賃上げ要求」とあわせて、「争議権奪還」「処分救済」という「生活要求」の他に「制度改善要求」を加えるに至って、この春闘が政治的な色彩をおび、その混乱の度を強めたのである。国会の場においても、政府与党が「このストは違法な政治ストで、議会制民主主義を否定するものである」と攻撃するのに対し、各野党は「今回のストと社会的混乱を招いた根本的な責任は政府にある」と応酬し対立した。

一方、ILO結社の自由委員会は、国労、動労に続く全通などの提訴に対し、「処分が過酷すぎる」という趣旨の中間報告を一般原則の形で発表した。考えるにこのことは、わが国の官公労働者の処分問題に対する国際的な評価が、この時点でほぼ定着したものとみることができ、これに対し、政府は「ILOの勧告に法的拘束力はない」と殊更にこれを過少評価するかの態度をとっているが、こうした勧告が度重なれば、いやでも国際的にわが国の信用を失墜する結果になりかねない。こうしたことから政府は、官公労働者の労働基本権問題をどう取扱うかという問題と同時に、ILO軽視と受取られがちであったこれまでの政策についても再検討を迫られているのである。

政府はILO政策について、「前もって関係国内法規を整理してから関係条約を批准する方針である」と説明しているが、条約の批准より実際の国内法規の整備が先だという面はあるにしても、条約の批准をテコに国内法を整備し、水準向上に努力する、ということの方がILO条約本来の趣旨ではなからうか。ILO条約について、これまで

にわが国が批准したのは一三六条のうち、わづかに二九条にすぎない現実からみても、政府のILOに対する消極的な姿勢がILO勧告についての低い評価につながっているといわざるをえないのである。

これに対して労働者側は、「争議権奪還は民主主義の基本にかかわる問題であり、決着するまでやめない強力なスト態勢を組む」との強い姿勢を打ち出している。すでにこの争議権問題につらなる春闘処分の問題についてILO結社の自由委員会は、「処分が過酷にすぎる」という労働者側にとって有利な見解を発表し、またILO条約勧告適用委員会でも、この点について「数ヶ月のうちに（公制審で）積極的な結論に達するよう努力が払われることを望む」という趣旨の総括がなされ、続いてILO総会はこれを採択した。以上のような討議を通じて表面化してきた国際的世論のなかで、現在、わが国における第三次公務員制度審議会の動向が大きな注目をあびているのである。公務員制度審議会では、目下、公務員および公共企業体職員等の団結権、団体交渉権、争議権、行政組織の全般にわたっての問題点について検討中であるけれど、この公制審の答申とりまとめ作業は相当な難行をまねがれないものと予想される。現代の段階における公益側委員の中間報告の主な内容をひろってみれば、ほぼ次のようなものである。

（一）団結権問題について ①現在、警察職員等について設けられている団結権の禁止をどうするか。とくに消防職員の団結禁止をどうするか。また違法な団結に対する制裁をどうするか。 ②登録については、登録制度を存続させるかどうか。登録要件および登録機関をどうするか。登録団体と非登録団体との法律上の取扱いの差異をどうするか。登録の効力の停止および取消の効力の発生時期をどうするか。 ③管理職員等の区分についてどうするか。

(2) 団体交渉権問題について ①勤務条件を定める方式および給与勧告制度をどうするか。 ②独立採算制の実質的な確立その他当事者能力の強化の問題をどうするか。 ③交渉の相手方および交渉単位についてどうするか。 ④交渉事項、とくに労働条件に関係する管理運営事項をどうするか。 ⑤交渉の手続きについてどうするか。

(3) 争議権問題について ①争議行為を認めるかどうか。その判断の基準基礎をどこに求めるか。 ②争議行為が禁止される場合の代償措置をどうするか。 ③争議行為が認められる場合の範囲はどうか。争議行為に対する免責の範囲をどうするか。政治スト等についてはどうか。争議行為に対する当局側の対抗手段をどうするか。身分保障をどうするか。争議行為開始のための意思決定その他の手続きをどうするか。調停、緊急調整等をどうするか。 ④違法な争議行為に対する制裁についてどうするか。

(4) 行政組織問題について 団結権、団体交渉権、争議権についての問題点との関連において行政組織をどう決定するか。

以上掲げたように、この中間報告は、いまのところ問題点を羅列したに止り、その中身を伴っていないのであるが、ここで問題点をひろってみると、その目指す方向はストの一律禁止を修正しようとしていることがうかがわれる。

思うに、勤労者、とくに官公労働者の労働基本権について、わが国ほど硬直した考え方が根強く、またその改善についての熱意のうすい国も少いのではなからうか。いまだかつて政府は、「労働基本権問題の現状についてどう考えるか」についての見解を明らかにしたことはない。この点、ILOがこれまで再三にわたって「日本におけるストの

一律禁止と過酷な処分が良好な労使関係をもたらすものではない」という勧告をしてきたのであるが、これに対して政府は、「ストの一律禁止は憲法に抵触しない」という立場をとり続けてきたのである。このような国内的な労働基本権に対する考え方が、とりも直さず現在、ILOを中心とした国際的な動きとのミゾを深めているものといえよう。

(一) 問題の経過

ふりかえってみるに、今日におけるILO問題は、昭和三二年の春闘にその端を発しているのである。官公労働者の「労働基本権奪還と賃上げ」を掲げたこの闘争は、国鉄労組、機関車労組を中心に展開されたのであるが、国鉄当局は事業法の適用による「執行部の懲戒処分」をもってこれに臨んだ。そこでこの措置を不満とした組合側は団体交渉の申入れを行ったところ、当局側は公労法四条三項を理由に「被解雇者を役員とする組合は公労法上の組合ではなく団体交渉の必要なし」として国労、機労との団交を拒否したので、ここに法律的にも政治的にも大きな問題が提起されるに至ったのである。——この事件に対する東京地裁の判決は、結論的には「公労法四条三項は、公共企業体の職員のみによらずに結成されている組合の憲法上の団体交渉権を制限するものではないが、かかる組合は公労法上の組合ではなく、このような組合に対する団体交渉拒否は不当労働行為にはならない」とするものであった。

続いて翌昭和三三年に全通労組でも同様の形で問題が発生した。そこで労働者側は、ILOの結社の自由委員会に対して申立を行い「日本政府が結社の自由と団結権を侵害していることに対して速かにILOが是正の勧告をなすべきこと」を要請した。この申立は、結社の自由委員会において「一七九号事件」(日本事件)としてとり上げられ、同

委員会は「公共企業体等の労働組合の役員の解雇が公労法四条三項の結果として、その者の組合運営に参加する権利を奪うことになる事實は、結社の自由に対する介入となる」との見解を明らかにした。

ところが、その後この問題は、公労法四条三項（地公労法五条三項）の問題にとどまらず、地方公務員の団体交渉権の問題、公共企業体等の職員の争議権の問題、またこれに関連して調停、仲裁制度の問題、在籍専従の問題など、官公労働者の団結権、団体交渉権、争議権に関するあらゆる問題にまで発展し、とりあげられるに至ったのである。

考えるに、これらの問題発生 of 根本的な原因は、昭和二三年七月、占領軍の方針に従い公務員、公社職員等の争議行為が禁止され、公社職員に対してはその代償措置として仲裁制度が設けられたことに逆のぼる。ところがこの仲裁制度に対し公社が予算制度の適用を受け財政上の自主性を持たぬため、賃上げや一時金要求に関する裁定が予算枠を超える場合に、国会の承認を得た上でなければ支出ができず、したがって仲裁委員等の下した裁定がそのまま実施されない場合が少くなかった。このような公社制度や仲裁制度の不合理さのために、争議行為の禁止自体を撤廃するか、仲裁制度の完全な機能を確保するか、その何れかの方法をとらざるを得ない状態に現実的に迫られていたのである。

こうして日本問題はILOの場で審理されることとなったが、この場合、問題となるILO条約は「結社の自由並びに団結権擁護に関する条約」すなわち八七号条約である。この条約は、主として国家から組合活動の自由を保障しようとするものであるが、これに対し労使相互間での組合活動の権利を保護することを目的とする条約が「団結権と団体行動権確保に関する条約」すなわち九八号条約である。この両条約は本来一体のものであり、両者が合して始め

て組合活動の権利を実現するものである。——ILOには、各加盟国が批准した条約が完全に通用されているか否かを監視するために専門委員会が設置されている。しかし八七号、九八号のような内容の条約については、むしろ未批准国においてこそ問題が存在するので、こうした場合の事件をも審査し、問題の正しい解決に影響を与えるために実情調査調停委員会が設置されており、その予備審査機能的なものとしてILO理事会のもとに結社の自由委員会が設けられているのである。

ILO結社の自由委員会は、すでに昭和三三年一月、わが国の公労法四条三項は「労働者が完全なる自由のもとにその代表者を選出する権利」に干渉するものであるとの見解を表明し、次いで翌三四年六月、ILO専門委員会が、わが国の公労法四条三項はILO九八号条約二条に反するので、これを改廃するようにとの決定を行った。これは「組合役員が解雇された場合に、新しく役員の選任を行わなければならない」と、組合に対する使用者の干渉を容易にすることとなり、それだけ労働組合は使用者の干渉に対して十分な保護を受けていないことを意味する」という内容のものであった。こうしてわが国における公労法四条三項および同趣旨の地公労法五条三項がILO条約の趣旨に反するものであることが指摘されるに至って、早急に解決をしなければならない重要な課題となるに至った。かくして結社の自由委員会は、昭和三六年五月、五四次報告以降、わが国の争議権制限問題に重大な関心を払って審理を継続してきたのであるが、同委員会が到達したこの問題に関する判断は、現在のところ、ほぼ次のような結論に至っている。

(1) 争議権は、労働者の生活確保に必要な欠くことのできない権利であり、最大の尊重を必要とする。このことは

組合活動の自由を保護する八七号条約や一〇五号条約を貫く基本的な精神であり、また当然のことでもある。

(2) 例外として、国民生活に欠くことのできない「基幹産業」については、労働者の争議行為を禁止することが許される。この場合も、それに対する「代償措置」が必要である。

(3) 基幹的事業における争議禁止の代償措置として、強制仲裁制度が考えられる。つまり争議禁止による労働者の取引上の地位の弱体化をカバーする意味で、労使間に紛争を生じた場合、当事者双方の意向とは無関係に第三者が一定の判断を下し、当事者の労働条件がそれによって最終的に決定される仕組みである。しかしこの判断は、公平な機関によって決定され、かつ完全、迅速にその裁定が実施される必要がある。

以上の見解からすると、完全な代償措置を伴わない現在のわが国における争議禁止措置は適当でないということになる。

思うに、ILO問題の核心は、労働基本権、ことに争議権に対する不合理な制約にあるといわねばならず、ILOもまたこの点に多大の関心を示してきており、これまで結社の自由委員会によって確立された諸原則は、ほぼ全面的に支持されてきているのである。したがって、この点の解決がなされない限り、かりに公務員の団体交渉権が回復されたとしても根本的な解決とはならないものと考えられる。要するに、この問題の解決は、ILO八七号条約に含まれた団結権保障の最低基準を実現するということに尽きるといわねばならない。

ところが、このILO八七号条約や九八号条約に示されている基本精神、もしくは基本原則は、実はわが国の憲法に規定された団結権、団体交渉権、争議権の保障のうちに含まれているものであって、この点からいえば今日の

ILO問題は、全くわが国の国内問題であるといえないことはないのである。

(二) 団結権保障の国際水準

いまやILO問題は、わが国における労使、政府間の紛争であるばかりでなく、高度な政治問題と化し、政治的な関心のもとで、一定の政治的意図をもった発言が目立っている。しかし、この間において法理論的な研究も大きく前進を続け、この問題が未だ最終的な解決に至らないとはいえ、今日一つの転換点に到達していることは事実である。——ある意味で労働法制が、どのような内容を規定するかは、現実具体的には、その国および時代における政治経済的現状ならびに政治力の性格によって差異を生ずるとしても、少くとも学問的には基本的な原則を打ち立てなければならぬもの考える。

現在、ILOは、主として結社の自由保護のために四つの条約と、四つの勧告をもっているが、このうちわが国の「労働組合法」との関係で、とくに問題となるのは「結社の自由並びに団結権擁護に関する条約」(八七号条約)と、「団結権と団体行動権確保に関する条約」(九八号条約)の二つである。そこで、この二つの条約と、わが国の労働組合法並びにこれに関連する国内法の問題点について考えてみると、次のような点が問題として掲げられる。

(一) 結社の自由関係

(1) 団体結成、加入の自由 ILO八七号条約二条は、団体結成自由の原則を掲げている。

1 事前認可の不要性 労組法が同法一条によって、同法二条、五条の要件を備えた組合のみが登記するこ

とによって、法人となりうる点に問題がある。——なお八七号条約七条は、この点に関連して労使団体による法人格の取得に対し第二、第三および第四条の規定の適用を制限するような性質の条件を付してはならない旨を定めている。

2 組合員資格の平等性 労組法二条一項の監督的地位にある者の一般組合への加入、この者たちのみによる特別組合の結成などの点が問題となる。またこれらの者に対する団結権の制限に関連して、公労法四条一項、地公労法五条一項が管理、監督的地位にある職員の団結権を禁止している点、公労法四条三項、地公労法五条三項が団体の地域的、職業的範囲による制限を加えている点、なお職業的範囲に関連して、軍隊、警察などについての団結権禁止の点が問題となる。——八七号条約九条は、これらの者の取扱いについては各国の国内法規に任せているけれど、わが国では自衛官や警察官のみならず消防、海上保安庁、監獄に勤務する職員および防衛庁、警察に勤務する一般職員にまで団結権が禁止されている点に問題がある。

3 団体選択の自由 労組法一七条、一八条の労働協約の一般的拘束力に関連して、代表性の程度に応じて団体を区別すること、とくに協約の独占的交渉権を代表的な団体あるいは登録団体に与えることが労使団体の独立性をおびやかしてはしないか、という点が問題となる。

(2) 団体自治 ILO八七号条約三条は、団体の独立性についての規定をおいている。

1 規約、規則作成の自由 労組法五条二項に組合規約に関する規定を定めているが、法が余りにも詳細な規定を設けることは、規約作成の自由に対する障害となる可能性を含む点で問題となる。

2 役員選出の自由 労組法に特別の規定はないけれど、公労法四条三項、地公労法五条三項並びに国公法九八条、地公法五二条が問題となる。

3 管理運営の自由 労組法五条二項は組合運営のルール規定であり、組合の資格審査のためのものであるとはいえ、組合運営の自由に対する侵害の可能性を生ずるという点で問題になる。

(3) 業務の停止、解散の自由 ILO八七号条約四条は、団体の活動停止、団体の解散に対する行政機関の介入を排除している。

(4) 連合体の結成、国際組織への加入の自由 ILO八七号条約五条は、団体の連合体の設立、加入の権利を認め、また国際組織への加入を保障し、同六条で、この条約の第二、第三、第四条の保障が団体の連合体にも適用されることを定めている。

(二) 団結権、団体交渉権関係

(1) 反組合的差別待遇に関する保護 ILO九八号条約一条は、反組合的差別取扱いに対する保護について規定し、とくに黄犬契約、または組合活動を理由とする利益取扱いを禁止している。

(2) 団結権の保護 ILO九八号条約二条一項は「労働者団体および使用者団体は、その設立、任務の遂行または管理に関して、相互が直接にまたは代理人もしくは構成員を通じて行う干渉に対して十分な保護をうける」と規定し、同二項で「労働者団体を使用者または使用者団体の支配のもとにおくため、使用者もしくは使用者団体に支配される労働者団体の設立を促進し、または労働者団体に経理上の援助を与える行為は、前項の干渉行為に当る」と規定

している。

(3) 団結権保護の機関 ILO九八号条約三条は、第一、第二条の団結権尊重の確保のために必要ある場合は、国内事情に適する機関を設けるべきことを定めている。

(4) 団体交渉権の保護 ILO九八号条約四条は、労働協約によって雇用条件を規制する目的で行う自発的団体交渉のための手続の充分な発達と利用を促進するため、必要があれば国内事情に適する措置をとるべきことを定めている。

1 労働協約の締結能力 労組法上の問題はないが、登録団体のみが協約締結権を有する法制、排他的交渉代表選出のための交渉単位制をもつ法制などの点で、公共企業体等の職員及び公務員の団体交渉などの点については問題がある。

2 政府の役割 強制仲裁制度をもつ法制のもとでは問題が生ずるが、わが国の労組法は任意仲裁制度をとっているので問題は生じない。

3 労働協約の拡大適用 労組法一七条、一八条が労働協約の拡大適用について規定をおいているので、この点問題はない。

(5) 公務員の団結権 ILO九八号条約五条は、軍隊と警察についての適用を除外し、さらに同六条で、国家の行政にたづさわる公務員について、その適用を除外している。——ところが、この公務員とは、その地位と義務とが政策の適用を確保することにある客観性と忠実性を要求される公務員を意味するものと解されるので、現業公務員や直

接国の行政にたづさわることのない公務員については、この条約の適用があるものとみななければならない点に注意しなければならない。

(二) 争議権関係

ストライキおよびロックアウトに直接的に関係する条約や勧告はない。しかしストライキ禁止の問題は、ILO八七号条約に関しては、同条約三条の「組合活動の自由」に関連して問題となり、またILO一〇五条条約「強制労働の廃止に関する条約」との関係で問題とされるのである。

(1) 組合活動としてのストライキ 組合活動としてのストライキ権が認められている以上、公務員以外の労働者に対するストライキの禁止は、その禁止が必要不可欠のものに限定されていない場合は、組合活動の自由を制限するもので、ILO八七号条約八条二項の保障に反する可能性が考えられる。とくに一定の労働者に対してストライキが禁止されている場合には、その利益が充分に守られるための適当な措置が講じられなければならないのである。——わが国の公労法三五条、地公労法一六条が、予算上資金上不可能な資金の支出を内容とする裁定が政府を拘束しない旨を定めており、この原則の効果的実現を妨げる可能性を含む点で問題となる。

(2) 強制労働の廃止 ILO一〇五号条約一条によると、この条約の禁止する強制労働は、

1 政治的な圧制もしくは教育の手段または政治的な見解、もしくは既存の政治的、社会的または経済的制度に反対する見解をいだし、もしくは発表することに対する制裁

2 経済的発展の目的のために労働力を動員し、利用する方法

3 労働規律の手段

4 ストライキに關与したことに對する制裁

5 人種的、社会的、国民的または宗教的差別待遇の手段

などであるが、争議に關して問題となるのは「ストライキに關与したことに對する制裁」の点である。——わが国の労組法上で問題となる点はないが、国公法九八条五項、一一〇条一七号および地公法三七条一項、六一条四号、すなわち公務員に對する刑罰的制裁を伴う争議行為の一般的禁止規定が問題となる。——このILO一〇五号条約一条が禁止規定として「ストライキに關与したことに對する制裁」を掲げたことの意味は、労働者のストライキ権の確認であり、ストライキ権は、ILO諸機關において次第に八七号条約三条の組合活動の自由の内容として構成されてきている、という点に注意しなければならない。

二 団結権の法理

わが国の労働法制は、いまや新しい局面を迎えようとしている。そしてその新局面は、その全面的再検討への方途につらなるものと考えられる。このような時点において、労働法制の國際的水準との比較検討、すなわちILO問題にその焦点をあわせて、労働基本権問題を中心に、わが国における現行労働法制の含む理論上、實際上の問題点について考究することは今日における必要な課題の一つであるといわねばならない。

そこで、まずわが国の憲法は労働者の権利をいかに保障しているか、つぎに官公労働者に對する労働基本権をいかに考えるべきか、さいごに本来的な団結権とはいかなるものか、の順を追って団結権の法理についての論考を進める。

(一) 憲法と労働基本権

日本国憲法は、労働者の権利について、わづか三つの条文をおいているに過ぎないが、そのもつ意味と、その果す役割は極めて重要であるといわねばならない。わが国の憲法が労働者の権利保障を行ったのは、戦争への反省と、平和主義と民主主義という日本国憲法を支える二つの柱との強い結びつきの結果なのである。労働者が自分達の幸福を追求する上に不可欠のものとして、それらの権利を承認し、これに憲法上の保障を与えることによって始めて平和と民主主義の実現がなされる、という考え方が現行憲法の基本的な立場である。

さて、労働基本権として憲法に規定されているのは、二五条の「すべて国民は、健康で文化的な生活を営む権利を有する」という場合の生存権であり、次に二七条一項の「すべての国民は、勤労の権利を有し、義務を負う」という場合の労働権であり、そして二八条の「勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利は、これを保障する」という場合の団結権及び団体行動権である。

そして労働法規は、この憲法の規定を具体化するために立法化され展開されるのである。すべての労働法規は、この憲法の労働基本権規定に服し、その精神を具体化する形をとるが、それは単に憲法は国の最高法規であるからとい

うような形式的理解のみではなく、現在社会において、労働者は働かねば生きてゆけないこと、人間らしい生活をするには人間らしい労働条件で職が与えられねばならないこと、それには個人の力ではどうにもならないこと、現実的にこれを実現するためには団結し団体行動を通じてより他に方法がないということから発生した権利であることを理解しなければならぬ。この要求が、労働者の長い困難な運動によって推し進められ、やがて働くことが社会の進歩と人類の幸福をもたらすものである以上、労働力の担い手である労働者が人間らしく生活することは当然であると考えられるようになり、それが権利にまで生成発展してきたものである。憲法九七条が「基本的人権は、人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であって、これらの権利は、過去幾多の試練に堪へ、現在及び将来の国民に対し、侵すことのできない永久の権利として信託されたものである」といっているのは、この基本権の歴史を正しく表現しているものであり、すべての法律、命令などはこの基本権を侵してはならないことがよく理解される。したがって労働権、団結権及び団体行動権は、労働者の生存権の具体化のために、なくてはならない権利であり、ひいては平和と民主主義実現のためには不可欠の権利であるといふことができる。

憲法二七条の労働権は、現在のような資本制社会のもとにおいて、国家が国民の一人一人に対して就労の機会を保障することは不可能なので、政府は失業者が出ないよう、また失業者が出た場合は、有効に救済する措置を講ずるような政策を具体的にとる責任を課したものである。またこの労働権は、就労中の労働者の地位を保護する意味をもち、正当な理由がない限り使用者はみだりに労働者を解雇することができず、労働者に職場確保の権利を認める意味をもっているのである。

憲法二八条の団結権及び団体交渉権の保障は、国家からみだりに妨害や干渉をうけず、また組合活動に支障になるような社会的条件が存在する場合は国家がこれを除去する措置を講じなければならぬことを意味する。この意味からも、国家が組合結成や争議行為を禁止する法律をつくったり、警察力を通じて組合活動を抑圧することは許されないし、また国家は不当労働行為のような制度を通じて、使用者の組合活動に対する妨害や干渉を防止する措置を講じなければならぬのである。――ILO八七号条約は、大体において、このような国家に対する関係における労働者の組合活動の自由を保護しようとする趣旨のものである。

なおこの条文は、使用者に対する関係において、使用者は組合活動を理由に労働者を解雇することが許されず、また正当な理由のない限り労働者の団体交渉を拒否してはならないし、争議行為より生じた損害の賠償を請求することのできないことを意味する。――ILO九八号条約は、団結権のこの側面における保護を実現しようとする趣旨のものである。

さらにこの条文は、労働者相互の関係において、団結権強制の承認を行っており、ユニオンショップ制により組合非加入者や組合脱退者あるいは被除名者のような組合員資格をもたない者を解雇させることによって、労働者を強制的に組合に加入させる方法が認められているのである。

ところが現実には、憲法が以上のような労働者の権利保障をしているにもかかわらず、現行法規のなかで、この労働基本権に対する制限、禁止がなされている。

1 警察、消防、海上保安庁、監獄などに勤務する職員に対し、団結権、団交権、争議権が禁止されている。

2 一般の国家公務員、地方公務員などに対し、団交権、争議権が禁止されている。——団交権は認められていることにはなっているが、協約締結権をもたない交渉権は実質上禁止されているに等しい。

3 公共企業体、地方公営企業の職員及び国家現業、地方現業の公務員などに対し、争議権が禁止されている。

憲法上すべての労働者に対して、団結権、団体交渉権、争議権が保障されているにもかかわらず、現行法上、以上のような制限がなされているについては、その法的根拠ならびにその合理性をどこに求めるか、の理由がなければならぬ。ところが憲法二八条には、このような制限、禁止を行うことのできる明示はないので、この点からすれば、これらの制約は本来的には許されないものである。しかし現実的には、憲法一二条、一三条を根拠として、この労働基本権に対する制約が「公共の福祉」を理由として行われているのである。

もっとも、この公共の福祉を理由とした労働基本権の制約は、憲法制定の当初からなされていた訳ではなく、最初に制定された労働組合法では、警察官を除いて公務員にも民間労働者と同じように団結権、団体交渉権、争議権が認められていたのである。ところが昭和二年の労働関係調整法によって、現業以外の公務員の争議行為が禁止された。しかし現業公務員には依然として争議権が認められており、これら公務員の組合は当時における労働運動の中核をなし活発な活動を展開していた。昭和二年の二・一ストや、二三年三月のゼネストは、当時の困難な経済情勢のもとで発展した生活確保、民主主義の徹底をめざすものであったが、これらはみな公務員系組合が中心をなしていたのである。ところが昭和二三年八月に大規模な争議が計画されるに至って、占領軍は、これまでの公務員制度を根本的に改革し、公務員に対しては団体交渉権、争議権を一切認めない措置をとるよう日本政府に要望する書簡、いわゆる

「書簡」を發した。そこで政府は、昭和二三年七月「政令二〇一号」を發し、直ちにこの要請を実行に移し、そして翌二四年には労働組合法の根本的改正が行われるに至った。

当時における国際的な政治的、経済的情勢が、このような措置を必要としたとしても、昭和二七年講和条約の発効によって、わが国は形式上独立を回復し、占領軍によって実施された政策を日本国憲法の精神に正しく適応するように改めることが可能となったのである。それにもかかわらず、この政令二〇一号以来の権利否認は継続され、昭和二八年には「スト規制法」が制定されるなど、この制約はさらに強化の途をたどり公共の福祉を理由とする制限が加えられてきたのである。

この公共の福祉を理由に、憲法の保障する労働者の権利を制限、禁止することが果して可能であろうか、公共の福祉というような内容の極めて不明確な概念で、労働基本権の否認が可能であるとすれば、およそ法律は、すべて公共の福祉のために制定される建前にあるので、時の多数党の政策のもとに、常に労働者の生活確保のための権利がおよびやかされる結果となる恐れなしとしない。この点、ILOの意見を待つまでもなく、基本権尊重は日本国憲法のもとにおいて同様のことであり、国民の生活に著しい危険を生ずる恐れのある緊急事態を除いては、それを制限、禁止することは許されないものといわねばならないのである。

(二) 官公労働者の労働基本権

わが国の労働法制は、憲法二八条「勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利」を保障する

という規定を前提に、これを中軸として組立てられている。ところがその中で、公務員、公共企業体等の職員、いわゆる官公労働者が、一般の民間労働者と区別され、団結権、団体交渉権、争議権に対する特別規制が加えられている。そこでこの官公労働者の労働基本権に加えられた制約をめぐっての抗争が繰りひろげられてきたのである。このことは、わが国における官公労働者の労働運動に占める比重の大きさを物語ると同時に、その地位の特殊性から、常に困難な政治問題をひき起しながら展開されてきているのである。

官公労働者に対する労働基本権の制約は、国家公務員法、地方公務員法、ならびに公共企業体等労働関係法、地方公営企業労働関係法などの各法規によって、団結権、団体交渉権、争議権に対する制限、禁止がそれぞれになされているのであるが、この公務員、公共企業体等の職員に対する労働基本権、とくに争議権否認の論理は、公務員については、憲法一五条二項の「全体の奉仕者」の規定との関係において論ぜられ、公共企業体等の職員については「公共の福祉」との関係で論ぜられる。

(1) 全体の奉仕者——公務員

「公務員は、その職務の遂行にあたって国民（地方住民）全体の利益に奉仕すべきものであり、国民（地方住民）の一部または一党一派の利益に奉仕すべきものではない」ことについては、疑う余地はなく、問題は、この全体の奉仕者であるということにそれ以上の意味をもたして、その争議権を否認しうるか否かという点にある。

1 公務員は、国政の担当者として国民（地方住民）に奉仕する者であり、通常の意味における労使関係は存在しない、という考え方から争議権を否認する説がある。しかし憲法一五条二項は、わが国における従来の公務員の

あり方に対する反省にもとづいて、公務員一般の基本的な性格を指摘した規定であって、これを公務員の労働関係にまで拡大すべき性質のものではない。

2 公務員の使用者は、国民（地方住民）であり、その関係は信託奉仕にあるので、公務員に争議行為を認めることは、この信託関係に反するとして否認する説がある。しかしこの考え方は、およそ労働法的感覚からは理解しがたい形式論理である。

労働法上の使用者概念は、労働者と相対立する経済的、政治的利害関係に立つもので、それゆえに労働者の団体交渉や争議行為によって、労働条件の決定を予定するものである。したがって、公務員の使用者が国民（地方住民）であるとしても、そのために当然に公務員の団体交渉や争議行為が制約されるべきものではなく、若しこの制約が妥当であるとすれば、それはもはや労働法上の使用者ではない、と同時にそれに対応する公務員の地位も労働法上の労働者とは認めがたいものとなる。ところが公務員も、その一部を除き、憲法二八条の勤労者に含まれることに疑いをはさむ余地はない。公務員を労働法上の労働者であるとしながら、一方において国民（地方住民）を労働法上の使用者と解することは、論理的にも不可能であるといわねばならない。

公務員の労働関係は、直接にこれを指揮する政府（地方公共団体）との間に存在するものであって、労働者としての公務員に相対立する使用者は、政府（地方公共団体）の機関と解すべきである。公務員の勤務関係の大綱は、法律（条例）によって定められるとしても、その細目や具体的な適用は、政府（地方公共団体）の機関によって決定されるものである。したがって、そこには団体交渉の余地も、また争議行為の余地も残されているものと考え

ざるを得ない。

殊に、わが国における公務員概念は極めて広く、およそ国から給与をうけるすべての者を包含しており、中には国政上の権限とはなんの関係もない労務を担当する者までが含まれているのである。それらの者をも含めて、その特殊性を強調して、争議行為の一律全面的禁止措置の根拠とすることは妥当なるものとは認めがたい。

(2) 公共の福祉——公共企業体等職員

公共の福祉を基本的人権と対立する制約原理として、抽象的、概念的に捉え、これによって労働基本権を制約する根拠となすことができるか、どうかという点に問題がある。この公共の福祉の名によって、基本的人権を制限しうるか、どうかの問題は、一般に基本的人権には公共の福祉による限定のあることを定めたものとみられる憲法一二条、一三条の解釈をめぐって、それが公共の福祉による制限をうけることを明記した憲法二二条一項、二九条一項との関連において論ぜられるのである。

しかしながら、憲法一二条、一三条は、その規定の形式からも明らかなように、国の政治もしくは基本的人権に関する指導理念として公共の福祉をあげているのであって、基本的人権を政策的な考慮から制限することの一般的授權規定とは解し得ない。民主主義のもとにおいて、個人の人権を超越した絶対的価値としての公共の福祉を認める余地はなく、したがって憲法体系下において基本的人権と根本的に対立する制約原理としての公共の福祉は考えられない。むしろ、これは人間相互間の矛盾、衝突を調整する調整原理と解することが憲法に合致するものと考えられる。したがって、その調整は、個々の人権の歴史的な性格と、そのおかれた社会的、経済的実態を考慮、検討すること

を必要とするから、基本的人権を制約する原理としての公共の福祉概念は、相対的、具体的なものとならざるを得ないのである。これらの面から考えても、現在のような争議行為の一律全面的禁止措置の非合理性は明らかであるといわざるを得ない。

(三) 団結権の保障

資本制社会において、すべての生産手段の所有から分離され、唯一の所有物である労働力を売る以外に、生活を維持する方法のない労働者に対して、労働力という商品の売買に当っての、その商品の特殊性から生ずる取引上の不利益作用を修補することによって、労働力を商品たらしめると同時に、これら労働者に人たるに価する生活を保障しようとする一連の法的保障が、すなわち労働基本権である。この労働基本権を含む生存権的基本権を保障することは、二〇世紀的憲法のもつ共通の特色であり、わが国憲法もまたこの労働に関する基本的条項を掲げている。

私企業を中心とする経済社会の現実面における労使関係は、社会的、経済的な力関係において、真に対等とはいえず、したがってそこにおける労働力という特殊商品の取引関係は、真に自由な意思による平等な契約関係ではないのが実情である。

そこで近代法制のもとにおいて、この労働力取引を真の契約たらしめるためには、契約締結の自由と、契約内容の平等を得せしめることの必要性が考えられるに至った。そのためには、まず労働者の団結を結成し、団体交渉を行うことによって——すなわち個人取引を団体取引に持ち込むことによって——その実現を計ろうとしたのである。

日本国憲法は、その二八条において、勤労者の団結権、団体交渉権、争議権を保障しているものであり、この点わが国の憲法も二〇世紀的憲法としての特色を備えている。団結権は、いわゆる労働基本権ないし生存権的基本権の一種であって、自由と平等を基調とする資本制社会における労働者の生存権保障の手段として承認されたものである。そして、この団結権の憲法上の保障を具体化し展開したものが労働立法であり、とりわけ労働組合法である。

労働組合法は、その一条において「労働者がその労働条件について交渉するために自ら代表者を選出することその他の団体行動を行うために自主的に労働組合を組織し、団結することを擁護する」と規定しているのである。そして、その団結権の擁護として、その七条で使用者に対し「労働者が労働組合の組合員であること、労働組合に加入し若しくはこれを結成しようとしたこと、若しくは労働組合の正当な行為をしたことの故をもって、その労働者を解雇し、その他これに対して不利益な取扱いをすること、又は労働者が労働組合に加入せず、若しくは労働組合から脱退することを雇用条件とすること」を原則的に禁止し、これに違反する行為を不当労働行為、すなわち団結権に対する侵害行為であるとしているのである。

このような団結権の保障は、一面、憲法二一条の結社の自由と結びつきながら、他面において、これと対立する契機を内包するもので、これは一般的な結社の自由とは、その範囲を異にするのみならず、原理的にも別個な独自の意義をもつものである。それは、労働者が、労働条件の維持改善および経済的地位の向上を目的とすることのほかに、労働者一人一人の個別的な立場を越えた労働者全体のために団結する自由が保障されたものであるということである。この団結権における組織強制の機能は、資本制社会における生存権保障の歴史的意義を正しく把握することによって

始めて理解されるものであり、それを無視するときは、組合結成への強制としてではなく組合不参加への自由の主張となるが、それでは団結権と結社権との本質的な差異は認識されないことになる。団結権は本来、消極的団結を意味するものではなく、積極的団結をその内容とするものである。

また団結権は、一時的団結と継続的団結の二面をもっている。一時的団結は、一時的な団結によって、その目的を達成するか、あるいは失敗をすれば、それと同時に解消するものである。しかし本来、団結権には、継続的団結が含まれているところから、労働組合の結成のみならず、組合結成に至らない程度の団体行動、とりわけ争議行為を含むものとして理解される。それゆえに団結権の承認は、その根柢において、団体交渉権と争議権の承認を伴うべきものであって、団体交渉権と争議権とは団結権の内容を形成すべきものである。

このような団結権が、憲法上保障されている以上、労働者団結には一定の信義を必要とし、それに伴う拘束力をも認めなければならない。すなわち組織強制といわれるものが、それである。そこで労働者が労働組合を脱退し、あるいは組合の統一行動に従わないことについては正当な理由を必要とすることになる。

ところが、資本制社会における団結権保障の歴史的意義を無視して、団結権を結社権と同義に解し、労働組合への加入、組合からの脱退について無制限の自由を主張し、組合の組織強制を認めることは他人の結社権の侵害となるといような主張は、二〇世紀的憲法における団結権の保障を事実上において有名無実に終らせる結果をまねくものといわざるを得ないのである。

憲法に保障された団結権は、原則的には、労働組合法によって具体化されているのであるが、実際には「憲法上の

団結権」と「労働組合法上の団結権」とは必ずしも合致していないのである。憲法二八条が一般的に勤労者の団結権を保障する旨を規定しているけれど、憲法一二条が「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によって、これを保持しなければならない。又、国民は、これを濫用してはならないのであって、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負う」と規定し、また同一三条が「生命、自由及び幸福に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」と規定しているところから、この団結権の範囲に実際上の差異が生じているのである。

これは、労働基本権としての団結権と、公共の福祉との均衡点の上に立って、その範囲を決定しようとする説から生じているものであるが、民主主義社会において、基本的人権と根本的に対立する公共の福祉概念を考える余地はなく、憲法に保障された団結権は、憲法自体のうちに特別の定めのない限り、完全に保障されているものと考えざるを得ない。

労働組合法は、その三条で、いわゆる給料生活者であれば、職業種類のいかんを問わず、これに団結権を認めることを原則としているが、国家公務員法、地方公務員法ならびに公共企業体等労働関係法、地方公営企業労働関係法においては、それぞれこの団結権に対する制限、禁止がなされているのである。

総括的にいって、団結権は、本来的に団体交渉権と争議権を属性とするものであり、争議権を伴わない団体交渉権は、本来の団体交渉権ではなく、また団体交渉権を伴わない団結権は、本来の意味における団結権ということとはできない。団結権、団体交渉権、争議権、この三者は相互に論理的不可分の関係にあるもので、この三者を個別に切離し

て観念することは、それぞれの概念の本来の意味における正しい理解とはいえない。

いまや、わが国における現代的課題としてILOの問題解決のためにも、また基本的には団結権の法理の正しい把握の必要性和、民主主義社会の平和実現のためにも、国際的水準との比較のなかで再検討の時期を迎えているのである。(昭四八、八月脱稿)

三 追 補

— 公務員制度審議会答申について —

この小論の脱稿後に「公務員制度審議会」の答申がなされ、八年越しの懸案であった「国家公務員、地方公務員および公共企業体の職員の労働関係の基本に関する事項」についての、わが国、現在における一応の結論とみられるものが提示されたのである。(九月三日)勿論、この答申の内容からみて、公務員および公企体職員の労働関係の基本的な事項に関する終止符を打ったとは考えられないが、兎も角、懸念された答申の一本化がなされ、労、使、公益の全会一致のもとに、この答申の提出が行われたことは、今日におけるわが国の方向づけの確定と考えざるを得ない。この答申の内容が、この小論に関係すること大なので、ここに追補検討を加える。

(一) 公益委員「素案」

公務員制度審議会の公益委員は、さきに総会に提出(前掲)した「中間報告」をうけて、この報告に列挙した問題点につき、それぞれ答申作成の基本的方向を示す「素案」を提出した。この素案は最大の争点となっているスト権問

題について、主文では ①現状通り全面一律禁止 ②一部について認める ③全面的に認める——の三論を併記しつつ、スト権を認める条件を四項目にわたって列挙した。まずILO労働条約勧告適用専門委が主張している「消防職員（地方公務員）の団結権禁止の解除」についても ①禁止の維持 ②現行制度の再検討 ③禁止の解除——の三論を併記し、現業職員のスト権問題と同様の扱いをしている。しかし、これらのケースについて素案は、認める場合の条件にふれておらず、わざわざ長文の条件を明示した現業職員のスト権問題のみを意識的にクローズアップさせる形をとっている。これは「公務員、公企体職員などのスト権全面一律禁止は不合理」とするILOの態度や、労働側へのスト権奪還要求に答えるためにも、公益側としては、何らかの形で、現業職員の一部にスト権を認めるという方向づけを示す必要に迫られていた結果と考えられないではない。

このほか、ILOが勧告していた「労働組合が登録されているか、どうかによって、団体交渉における取扱いが差別されることの不合理」「登録の効力停止、取消しは司法手続きによるべき」という点について、素案は「裁判係争中は取消しの効力は生じないものとする」という形で、基本的には現行制度を維持しながら、勧告の趣旨を生かすというような妥協案をとっている。

また、非現業職員の団体交渉権についても「給与以外の勤務条件の点で交渉の促進を図る」とし ①交渉に対応する当局側の体制の整備 ②交渉不調の場合の調整機関の設置、などを提案し、公務員給与については現行の人事院勧告制度を基本にすえながら労使双方の意見を聴取する制度を設け、実質上の団体交渉の場をつくる方向を打ち出し、さらに三公社五現業の当事者能力の強化を図ることによって、当事者間による妥結の範囲を拡大する、などを提案した。

しかし、ILO条約勧告適用専門委が指摘した「管理運営事項の範囲が広すぎる」という点については、労働条件、勤務条件の点で現行制度の下においても交渉が可能であり、また不当労働行為などの提訴も可能であるとし「従来の政府見解の線に沿って処理する」という見解を示したのである。

この公益側「素案」に対し、労働側は、素案とり纏めの公益委員の努力は評価するけれど、その内容は極めてあいまいである、として不満の意を表明し「現業、非現業を問わず、すべての官公労働者にスト権を含む労働基本権の確立を保証すべきである」との見解を示した。

これに対し使用者側は「公務員および公企体職員の何れにもスト権を認めるべきでない」とするこれまでの立場を重ねて強調し、とりわけ焦点となっている三公社五現業のスト権については ①業務の公共性から職場放棄は許されない ②何れも独占的な業務であり、政治ストの行われる慮れもある ③当局側は当事者能力の面で強い制約をうけるを得ない ④スト権を与えない場合でも、法律によって代償措置を講ずることが可能である——の四点を理由に現状維持を主張した。

また公務員などの非現業職員の団体交渉権についても、給与などの勤務条件は、団体交渉によらず人事院勧告制度によって決める現行制度の方が適当であるとの見解を示した。

素案をめぐる以上のような労使の意見対立のなかで、最終的な意見の調整を計り、答申の作成に漕ぎつけるべく、引続いて「会長試案」が提示された。

(二) 会長「試案」

この会長試案は、さきの素案を土台として、素案に対する労使の見解の距りを如何に調整するかという点に重点がおかれ、そのため「労使関係についての制度は、本来急激な変革になじまず、その改革は、漸進的に行わざるを得ない性格を有する」との立場から行われたのである。まず最大の焦点である公務員および公企体職員のスト権問題について ①非現業職員には現行通りスト権は認めない ②現業職員については、当面認めないとしながらも、政府に対し可及的速かに三公社五現業当局の当事者能力を検討するとともに、そのあるべき性格に立法上、行政上の根本的検討を加えることにより解決すべきである——との考え方を示し、これらの措置が行われ次第、スト権を認めるべきであるという基本方向を打ち出した。

これに対し、使用者側は「基本的には不満な点が多いが、答申の一本化のためには妥協もやむを得ない」という考え方に傾いたようであったが、労働者側は「さきに公益側の示した素案よりも後退している部分が多い」として反発し、この試案が ①一方的に労使関係についての制度は急激な変革になじまないとした前文 ②素案では意見が分れたままになっていた非現業のスト権を現行通りとした ③現業のスト権についてわざわざ当面は現行通りとの表現を入れた——などの点を取りあげ「少くとも素案の線まで戻すべきである」と強調、その修正を要求した。

このよう、公益側「素案」、会長「試案」に対する労働者側、使用者側の意見の相違は、大詰めを迎えて答申一本化の難行が予想されたのであるが、幕ぎれの九月三日、公務員制度審議会において「国家公務員、地方公務員および公共企業体の職員の労働関係の基本に関する事項について」の答申を全会一致をもって決定するに至り、ここに八年

越しの懸案によりやく終止符を打つことができたのである。

(三) 公務員制度審議会「答申」 「答申の骨子」

(前文) この答申による制度改正が行われるまでの間も、答申の趣旨にのっとり労使関係の改善のため、労使はもとより政府としても最大の努力を払う。

(団結権) 消防職員の団結権禁止は更に検討する。

(団体交渉権) ①非現業職員については、給与以外の勤務条件に関する交渉に対応する当局側の体制を整備する。

国家公務員の給与は当分の間、人事院勧告制度によるが、勧告のための基礎調査の段階で労使の意見をきく制度を設ける。 ②三公社五現業では当事者能力の強化により、団体交渉で決定できる範囲を広げる。 ③管理運営事項の処理によって影響をうける勤務条件は交渉の対象となる。

(争議権) ①非現業職員に結論なし。 ②現業職員に政府として、可及的すみやかに争議権の問題を解決する。そのため、当事者能力の強化を検討するとともに、三公社五現業のあるべき性格(特に国民の税負担との関係)について、立法上、行政上の抜本的検討を加える。

以上の骨子からもみられる通り、この答申は「会長試案」を労働者側の要求の線に沿って一部修正したもので「公務員のスト権は立法政策の問題」との基本認識に立ち、八年前の諮問事項である「公務員、公共企業体職員の労働関係の基本に関する事項」について団結権、団体交渉権、争議権の全般にわたる意見を述べた形をとっている。しかし、この問題をめぐり、労使の見解が真向から対立しているなかでの答申だけに、内容的には、もろもろの配慮の結

果、非常に妥協的なものとなってしまったと云わざるを得ない。

もちろん、成果として、いくつかの前進をした点は認められるが、労使の争点の中心となった現業、非現業のスト権については、あいまいなまま問題は今後に残されてしまった。「政府として可及的すみやかに解決するように」といつてはいるが、スト権を認める時期、条件とされている当事者能力や三公社五現業の体質をどのように変えてゆくのかについては明らかでない。また非現業の給与をめぐる団体交渉についても、人事院勧告制度を残し、基礎となる調査などに労使の意見をきくことにしたからと云って、これで非現業の団体交渉を保障するものとはいいがたい。

しかし、一般の公務員など非現業職員について具体的な方向づけをするには至らなかったものの、三公社五現業のあり方を抜本的に洗い直すとともに、当事者能力の強化を検討することを政府に求めることで、実質的に将来のスト権付与への条件づくりを行ったことは事実であり、この審議会の成果の一つであるといえよう。そして、この答申の結果、労働基本権問題を解決してゆく第一の責任は政府に移され、スト権問題は、再び政府の解決すべき政治課題となったのである。